

## Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di «professioni» e «formazione professionale»?

di Cristina Bertolino

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2012)

**SOMMARIO:** 1. Premesse. – 2. Conferme dell’indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia di «professioni» e di «formazione professionale». – 3. Considerazioni conclusive.

### 1. Premesse

Ancora una volta la Corte costituzionale si è dovuta pronunciare sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni novellato in seguito alla riforma costituzionale del 2001. In particolare la sentenza n. 108 del 2012 della Consulta si sofferma sulla materia «professioni», attribuita, ex art. 117 Cost., alla competenza concorrente di Stato e Regioni, e su quella della «formazione professionale», la cui titolarità è riconosciuta, in via residuale ed esclusiva, ai legislatori regionali.

La decisione in commento, a onor del vero, non innova in maniera significativa il quadro giurisprudenziale che, come si esaminerà, la Corte ha ‘tratteggiato’ sino ad oggi in relazione a queste materie; ma può senza dubbio affermarsi che contribuisce a delimitare in modo significativo gli spazi – peraltro solo interstiziali – di cui le Regioni possono appropriarsi in questi ambiti materiali e che possono dunque essere da esse ‘occupati’, concorrendo a quell’originario disegno di differenziazione<sup>1</sup> che il legislatore costituzionale del 2001 sembra aver voluto disegnare con la riforma del Titolo V.

Inoltre la sentenza in esame è particolarmente interessante in

---

<sup>1</sup> Circa il principio di differenziazione nel nuovo sistema costituzionale cfr., in particolare, A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO e J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, 27 ss.

quanto ancora una volta contribuisce a rendere palese – senza peraltro che la Corte costituzionale si pronunci espressamente in tal senso – il ruolo unitario che lo Stato continua a svolgere o, più opportunamente, a dover svolgere nel nostro ordinamento repubblicano a fronte di un ‘intreccio’ e di una ‘sovrapposizione’ di competenze statali e regionali. Al tempo stesso altrettanto chiara è, infine, la necessità sempre più stringente di strumenti di collaborazione leale tra i due legislatori, alla luce del nuovo riparto di competenze e, più in generale, per il funzionamento complessivo del sistema.

La riforma costituzionale del 2001 ha comportato, come noto, una ‘rilettura’ dell’intero ordinamento e, in particolare, una necessaria e approfondita riflessione sui nuovi rapporti venutisi ad instaurare tra Stato, Regioni ed enti locali. Il principio – peraltro immutato – di cui all’art. 5 Cost., secondo cui «la Repubblica» deve adeguare «i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento» ha invero assunto, viste le modifiche introdotte dalla riforma del Titolo V, un significato indubbiamente più pregnante rispetto al passato. La più ampia autonomia riconosciuta alle Regioni e alle autonomie locali dalle novellate disposizioni costituzionali avrebbe infatti dovuto comportare, in questi anni, la pretesa che lo Stato si conformasse ad essa e si ‘spogliasse’ del ruolo di definizione e di delimitazione delle competenze regionali che aveva invece caratterizzato la sua azione negli anni successivi all’istituzione delle Regioni.

Il nuovo sistema costituzionale non si basa più – o, perlomeno formalmente, non dovrebbe più fondarsi – sulla centralità e generalità della legge e dell’amministrazione statali<sup>2</sup>, bensì sulla parificazione del legislatore centrale e di quelli regionali, sulla enumerazione e limitazione degli ambiti materiali di competenza della legge dello Stato e sulla residualità di quelle regionali.

In particolare, il nuovo art. 117 ha innovato il sistema non solo relativamente ai limiti generali della competenza legislativa di Stato e Regioni, ma ha anche modificato profondamente, rispetto alla Costituzione del 1948, il modello stesso di distribuzione delle

---

<sup>2</sup> Cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le Reg.*, 2001, 1155 ss.; ID., *L’evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione europea*, in *Le Reg.*, 2002, 668 ss.; ID., *I nuovi elementi “unificanti” del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, 223 ss.

competenze. Quanto ai primi, la riforma del Titolo V ha indubbiamente sancito una parificazione del legislatore statale con quello regionale. Secondo il primo comma dell'articolo 117, infatti, entrambi i legislatori sono sottoposti ai medesimi limiti, in quanto vincolati al rispetto «della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»<sup>3</sup>. È dunque 'scomparso' dalla Carta costituzionale il riferimento all'interesse nazionale quale limite per le Regioni all'esercizio della propria competenza. Ciò che preme dunque qui sottolineare è il fatto che nel nuovo art. 117, in particolare nel suo primo comma, non «trova più diritto di cittadinanza il principio di superiorità dello Stato, inteso alla 'vecchia maniera' come principio che deve consentire a quest'ultimo di attivare tutti gli strumen-

---

<sup>3</sup> La rilevanza per l'ordinamento italiano di questa innovativa disposizione è stata resa evidente dal vivo interesse che essa ha suscitato nella dottrina. Si dà dunque conto, senza pretese di esaustività, di alcuni contributi sul tema: E. CANNIZZARO, *La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Riv. Dir. Int.*, 2001, 921 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, a cura di R. ROMBOLI, *Foro It.*, 2001, 194 ss.; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Reg.* 2001, 1203 ss.; P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, 49 ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. Parl.*, 2002, 913 ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, cit., 653 ss.; ID., *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, cit., 221 ss.; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Atti del Convegno organizzato dall'AIC e svoltosi a Bologna, 14 gennaio 2002, Giuffrè, Milano, 2002, 293 ss.; F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, relazione al Convegno su «Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario», Genova, 23 marzo 2002; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, 57 ss.; G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 207 ss.; G.F. FERRARI e G. PARODI, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in G.F. FERRARI e G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003, 429 ss.; G. GERBASI, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.: difficoltà interpretative tra continuità e discontinuità rispetto al precedente assetto*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Giuffrè, Milano, 2003, 293 ss.; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, 813 ss.

ti ritenuti indispensabili per orientare e dirigere l'attività (legislativa e amministrativa) regionale»<sup>4</sup>. La funzione legislativa è affidata in maniera egualitaria al legislatore statale e a quello regionale<sup>5</sup>, i quali sono paritariamente sottoposti al rispetto dei medesimi limiti.

Per quanto concerne poi il riparto delle competenze legislative tra i due legislatori, l'art. 117 novellato ribalta, come noto, il criterio con cui esse erano ripartite nella Costituzione del 1948. Sarebbe tuttavia errato ritenere che, in virtù di questo, il legislatore regionale sia oggi legislatore generale. Malgrado il sistema attuale sia improntato formalmente ad un tendenziale criterio di rigida separazione e di tassatività delle competenze statali rispetto a quelle regionali, vi sono infatti elementi – dei quali occorre tenere adeguato conto e dei quali la prassi e la giurisprudenza costituzionale di questi anni hanno confermato l'esistenza – che fanno sostenere come tale separazione sia in realtà caratterizzata da una notevole flessibilità<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Reg.*, 2001, 1228.

<sup>5</sup> In dottrina si è posto correttamente in luce come sia cambiato in maniera significativa il dettato dell'art. 117, il quale, nel testo del 1948 «consentiva alla Regione di adottare “norme legislative” e non parlava affatto di funzione legislativa», mentre nel nuovo testo «ha inteso equiparare pienamente le Regioni e lo Stato quanto alla titolarità della funzione legislativa» (M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 1, 7).

<sup>6</sup> La dottrina si è particolarmente soffermata sulle implicazioni derivanti dalla nuova ripartizione delle competenze legislative dettate nell'art. 117 Cost. Sin dall'entrata in vigore della riforma, infatti, vi sono stati contributi significativi che hanno evidenziato le profonde innovazioni apportate al sistema delle competenze legislative, nonché le problematiche ad esse conseguenti. Senza pretendere ad esclusività, si rimanda dunque ad alcuni saggi ed interventi particolarmente rilevanti sul tema: P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, 67 ss.; P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, 57 ss.; ID., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, cit., 1223 ss.; P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, cit., 199 ss.; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Reg.*, 2001, 1233 ss.; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 85 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, cit., 1155 ss.; A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”?*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Co-*

In primo luogo essa è riscontrabile nella «elasticità fisiologica dei confini»<sup>7</sup> di alcune materie di competenza esclusiva statale, dimostratasi nella prassi estremamente pervasiva e trasversale, condizionante l'esercizio di tutte le altre competenze legislative<sup>8</sup>.

In secondo luogo, per quanto riguarda la competenza concorrente, è indicativa la perdurante distinzione tra normativa di principio e normativa di dettaglio<sup>9</sup>, la quale già nel sistema costituzionale precedente alla riforma del Titolo V aveva creato rilevanti problemi interpretativi. È peraltro indubbio, per il rafforzamento dell'autonomia delle Regioni affermatosi con la riforma, che tale distinzione richiederebbe una maggiore collaborazione da parte dei due legislatori nell'esercizio delle proprie competenze sulla medesima materia, con il superamento della prassi, verificatasi

*stituzione. Primi problemi della sua attuazione*, cit., 225 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, 69 ss.; P. CARROZZA, *Le "materie": uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del "regionalismo di esecuzione" previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in G.F. FERRARI e G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, cit., 69 ss.; G.G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, ivi, 33 ss.; G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI e F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 174 ss.

<sup>7</sup> Così A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"?*, cit., 232.

Cfr. inoltre G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Reg.*, 2001, 1251, il quale evidenzia come il concetto di "materia" sia per sua natura ambiguo, nonché la diversa ampiezza e qualità delle materie statali rispetto a quelle regionali.

<sup>8</sup> Indicativa in tal senso è la definizione di «materie – non materie» data da A. D'ATENA (*Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, 21) a questi ambiti di competenza esclusiva del legislatore statale. Trattandosi di competenze che non hanno un oggetto definito, esse sono «chiamate a definire il rispettivo ambito d'incidenza mediante il proprio esercizio», con la conseguenza che «gli atti adottati sulla loro base possono legittimamente incidere su oggetti disparati».

Altrettanto significative sono le riflessioni di F. PIZZETTI a proposito della competenza legislativa statale di cui alla lett. m), I co., dell'art. 117. L'A. rileva come si tratti di «vincoli e parametri potenzialmente così restrittivi da ridurre l'azione dei poteri e dei governi regionali e locali» e si interroga sul fatto che possano comportare nella prassi un ridimensionamento della stessa portata innovativa del Titolo V e, forse anche, conferire al legislatore statale un «potere illimitato» (*La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Reg.*, 2003, 622).

Sul punto si veda peraltro A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e Comunità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2002, 32 ss., la quale interpreta la lett. m) quale vincolo per la potestà legislativa regionale, ma la intende quale «soglia minimale che, una volta

invece in passato, di una progressiva 'compressione' da parte del decisore statale della sfera di competenza del legislatore regionale<sup>10</sup>.

Infine, per quanto concerne la potestà legislativa regionale residuale, il fatto che essa sia, in quanto tale, «anonima»<sup>11</sup>, a fronte di una competenza titolata dello Stato, comporta una 'naturale' predisposizione degli ambiti di competenza regionale ad essere compressi da parte del legislatore statale tramite la loro connessione con le materie enumerate di competenza di quest'ultimo. Allo Stato sono infatti garantiti ex art. 117, secondo comma, come si è accennato, titoli di legittimazione che si caratterizzano per essere 'trasversali' e che pertanto condizionano inevitabilmente la legislazione regionale<sup>12</sup>.

È pertanto indubbio che, relativamente al nuovo riparto di competenze legislative, il sistema costituzionale delineato dalla riforma del 2001, per quanto appaia formalmente fondato su di un «rinverdito»<sup>13</sup> ed estremamente rigido principio, quale quello della

---

soddisfatta, consente spazi di differenziazione all'interno del territorio nazionale». Solo in questa prospettiva sarebbe dunque ammissibile, secondo l'A., una «concorrenza di Stato e Regioni nella determinazione dei livelli essenziali», in quanto le Regioni potrebbero «concorrere ad alzare la soglia minima della giustizia distributiva, non ad abbassarla».

<sup>9</sup> Nel nuovo Titolo V tale distinzione è formalmente ancora più netta, in quanto accentuata dal fatto che la potestà regolamentare nelle materie di competenza legislativa concorrente è assegnata, ex art. 117, sesto comma, alle Regioni. La trasposizione dei principi fondamentali in una disciplina concreta e articolata, può avvenire dunque solo mediante legge o regolamento regionale. Sul punto cfr. R. TOSI, "Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Reg.*, 2002, 648.

<sup>10</sup> Si tenga inoltre presente come il nuovo art. 117, III co., prevedendo l'assegnazione di materie nuove alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, ha implicato in questi anni l'ulteriore necessità di una più precisa individuazione del suo contenuto. Sul punto cfr., in particolare, L. DEGRASSI, *Le Regioni tra "sport" e "ordinamento sportivo"*. Contributo alla definizione della materia, in *Il Diritto dell'Economia*, 2007, 33 ss.

<sup>11</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, 250.

<sup>12</sup> In questo senso, cfr. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1257; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, cit., 1233; C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, cit. 163 ss.; T. GROPPI, *Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, 15 ss.

<sup>13</sup> Cfr. R. NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa "residuale" delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giur. Cost.*, 2003, 1857 ss., la quale osserva come, sebbene a prima vista si sarebbe portati «a configurare la più ampia competenza regionale come tendenzialmente "esclusiva", capace cioè di escludere dal proprio ambito del tutto l'intervento del legislatore statale (...)

separazione delle competenze statali e regionali e, dunque, sulla 'sovranità' di ciascun legislatore nel proprio ambito di competenza, comporti problemi di interconnessione tra le competenze statali e quelle regionali.

Come risaputo, si sono infatti presentati nella pratica, sin da principio, così come era avvenuto anche nel sistema precedente alla riforma del Titolo V, 'intrecci' funzionali di competenze statali e regionali, dovuti a interessi non frazionabili sul territorio e ad ambiti materiali condivisi da entrambi i decisori.

In seguito peraltro all'estrema lentezza del livello politico-istituzionale nel dare attuazione alla riforma e alla mancanza di appropriate soluzioni politiche e legislative alle problematiche emerse dalla nuova normativa costituzionale<sup>14</sup>, la Corte costituzionale, come noto, è stata costretta a dover essa stessa 'tracciare il percorso' per la corretta interpretazione e applicazione del nuovo assetto ordinamentale. Essa ha dovuto compiere un'opera di sistematizzazione del nuovo quadro istituzionale e promuovere un nuovo equilibrio<sup>15</sup>, non solo nel rinnovato quadro regionale e delle autonomie locali, ma nel complessivo sistema statale<sup>16</sup>.

---

una simile ricostruzione (...) sarebbe contraddetta, prima ancora che da taluni dati testuali nonché dalla lettura sistematica del medesimo art. 117 Cost. e, più in generale, dall'intero dettato costituzionale, dallo stesso riferimento alle più consolidate esperienze costituzionali».

<sup>14</sup> Sul punto, da ultimo, U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Le Reg.*, 2011, 593, il quale sottolinea il «sostanziale abbandono della riforma costituzionale da parte del potere legislativo statale».

<sup>15</sup> Peraltro, a fronte di un nuovo sistema di riparto di competenze legislative è normale un aumento delle controversie, «poiché», come sottolineato da una attenta dottrina, «rimane impensabile che la definizione astratta di un confine riesca a operare nel concreto senza incertezze e quindi senza controversie». Cfr. R. TOSI, *Titolo V: la riforma della riforma può aspettare*, in *Le Reg.*, 2006, 584.

<sup>16</sup> Sulla 'poderosa' attività di interpretazione compiuta dalla Corte rispetto alla nuova disciplina costituzionale, cfr., fra i tanti, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Reg.*, 2004, 578. L'A., nel commento alla «storica» sent. 303/2003, riconosce lo sforzo profuso e meritorio della Corte costituzionale nel procedere ad una serie di concettualizzazioni e razionalizzazioni del sistema; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, ivi, 421 s.; G. ZAGREBELSKY, il quale, in qualità di Presidente della Corte costituzionale, nell'annuale conferenza stampa del 2003 (in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)), ha peraltro sottolineato come la Corte sia stata «chiamata ad una funzione di supplenza non richiesta e non gradita»; F. PIZZETTI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella disciplina del terzo condono e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche alla luce della sent. n. 196 del 2004*, relazione all'incontro di studi tenutosi a Milano il 12 aprile 2005 su «La giustizia amministrativa nella rilettura della Costituzione da parte della giurisprudenza costituzionale», in cui si constata l'audacia e l'abilità della Corte nel risolvere la difficile questione che ad essa era stata sottoposta, nonché il tentativo di trovare un equilibrio nel sistema delle competenze statali e regionali.

Infatti, anche con la sentenza in esame la Consulta è stata chiamata, ancora una volta, a dirimere un conflitto Stato-Regioni relativamente agli ambiti di competenza in materia di «professioni» e di «formazione professionale».

## **2. Conferme dell'indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia di «professioni» e «formazione professionale»**

Il caso di specie prende le mosse dall'approvazione, da parte della Regione Toscana, della l. reg. n. 18 del 6 maggio 2011, recante «Norme in materia di panificazione», la quale si inserisce nel più ampio quadro normativo definito dall'art. 4 del d.l. 223/2006, convertito con modificazioni dalla l. 248/2006, che, a livello statale, disciplina l'attività di panificazione e, nell'ambito di essa, la previsione della figura del responsabile dell'attività produttiva.

La normativa statale, volta a «favorire la promozione di un assetto maggiormente concorrenziale nel settore della panificazione ed assicurare una più ampia accessibilità dei consumatori ai relativi prodotti», stabilisce, tra l'altro, le modalità di nuova apertura, trasferimento o trasformazione di impianti di panifici e, in particolare, la necessità di presentare la dichiarazione di inizio attività, c.d. DIA, al Comune competente per territorio, corredata «dall'autorizzazione della competente Azienda sanitaria locale in merito ai requisiti igienico-sanitari», nonché dall'indicazione del nominativo del *responsabile dell'attività produttiva*, il quale «assicura l'utilizzo di materie prime in conformità alla norme vigenti, l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza dei luoghi di lavoro e la qualità del prodotto finito».

La normativa regionale, dal canto suo, con l'intento di valorizzare l'attività di panificazione prevede anzitutto, all'art. 3, Il co. della l.reg. 18/2011, che «il *responsabile dell'attività produttiva* è assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine di sei mesi» dall'indicazione del suo nominativo per mezzo della DIA (termine che, ai sensi dell'art. 6, IV co., diviene di dodici mesi per

---

*Contra*, A. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, 905, in cui l'A., pur sottolineando «l'indubbio pregio» della Corte di aver saputo individuare le soluzioni più ragionevoli, ritiene che tale atteggiamento sia «irriducibilmente ondivago».



chi abbia maturato esperienza professionale) e dispone che essa sia garantita dall'impresa titolare dell'attività di panificazione.

Il III comma del medesimo articolo disciplina, poi, l'esenzione dall'obbligo di formazione per chi abbia conseguito, in materie attinenti all'attività di panificazione, un diploma, un attestato di qualifica, o la qualifica professionale a seguito di apprendistato, oppure abbia prestato attività lavorativa nel settore.

Al V comma si prevede periodicamente, con cadenza quinquennale, l'obbligo di un'attività di aggiornamento professionale «della durata minima di venti ore» per tutti coloro che svolgono l'attività di responsabile dell'attività produttiva e, al VI comma, la Regione dispone che «i contenuti dei corsi di formazione obbligatoria sono definiti con atto del dirigente della competente struttura regionale», ai sensi della l. reg. 32/2002 (Testo unico della normativa regionale in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

In secondo luogo, dato un quadro normativo particolarmente incerto in materia di apertura e di riposo settimanale, la Toscana ha provveduto (art. 4) a definire una disciplina regionale del riposo settimanale e festivo dell'attività di panificazione.

Infine, la normativa regionale commina (art. 5) una sanzione amministrativa pecuniaria al responsabile dell'attività produttiva che non ottemperi alle precedenti prescrizioni.

Lo Stato, impugnando in particolare gli artt. 3 e 5 della legge regionale, ritiene violata la propria competenza legislativa concorrente in materia di «professioni» e, in particolare, il potere costituzionalmente attribuitogli di dettare i principi fondamentali della materia. Sarebbe dunque leso, secondo il ricorrente, il principio per cui l'art. 4, II co., del d.l. 223/2006, nel «disciplinare la figura del responsabile dell'attività produttiva non prevede l'obbligo di alcun requisito» per l'esercizio di tale professione, «ma solamente la necessità dell'indicazione del nominativo dello stesso contestualmente alla DIA».

La Regione Toscana, partendo da premesse completamente diverse, ritiene che le disposizioni impuginate non rientrino nella materia «professioni», di competenza concorrente Stato-Regioni, ma siano più correttamente ascrivibili alle materie concernenti la «formazione professionale» e «l'attività produttiva», appartenenti alla potestà legislativa residuale della Regione, nonché a quella concorrente della «igiene e sanità». La disciplina impugnata ri-

guarderebbe infatti «l'acquisizione di competenze nel settore della panificazione, anche allo scopo di garantire la qualità del prodotto»; non vi sarebbe pertanto alcuna lesione della competenza statale in quanto per la Regione, ai fini dell'esercizio dell'attività professionale di responsabile dell'attività produttiva di un panificio, è sufficiente – così come previsto peraltro anche dalla normativa statale – la sola indicazione del nominativo del responsabile, «cui tale attività non viene preclusa per effetto dell'obbligo formativo e di aggiornamento: l'inadempimento di quest'ultimo comporta non già un divieto di operare, ma la sola applicazione di una sanzione pecuniaria».

La Corte costituzionale, contrariamente a quanto solitamente avvezza nelle ipotesi in cui è chiamata a decidere in quale materia rientri la normativa impugnata e chi, tra Stato e Regioni, sia il titolare della relativa competenza, sancisce sin da principio che «le norme impugnate sono da ascrivere alla competenza legislativa residuale della Regione in materia di formazione professionale e non, come sostiene lo Stato, a quella concorrente in materia di professioni»<sup>17</sup>, ritenendo non fondato il ricorso governativo. Solo in un secondo momento essa procede, come invece d'abitudine, a richiamare il quadro normativo di riferimento dei settori evocati dal ricorrente e dalla resistente e, nel farlo, suggerisce l'occasione per fare il punto rispetto alle materie «professioni» e «formazione professionale».

Quanto alla prima, la Consulta lamenta il fatto che non si tratta della prima volta che la giurisprudenza costituzionale deve «definire i confini nel rapporto» tra la materia relativa alle «professioni» e «l'ambito proprio della formazione professionale»<sup>18</sup>. Con l'approvazione del d.lgs. 30/2006<sup>19</sup> vi è stato invero un tentativo da parte dello Stato di precisare i principi fondamentali della materia, ma tale sforzo non è risultato comunque sufficiente a dirimere le controversie Stato-Regioni in merito agli 'spazi di manovra' lasciati alle Regioni. Non si sono infatti avuti, in tutti questi anni, elementi soddisfacenti che aiutassero a

---

<sup>17</sup> Vd. *incipit* del considerato in diritto n. 4.

<sup>18</sup> Cfr. considerato in diritto n. 4.

<sup>19</sup> Il d.lgs. n. 30 del 2 febbraio 2006, recante «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni» è uno dei pochi decreti legislativi di ricognizione dei principi fondamentali negli ambiti di potestà legislativa concorrente di cui si chiedeva l'approvazione ai sensi dell'art. 1 della legge La Loggia n. 131 del 5 giugno 2003.

comprendere il contenuto proprio della competenza legislativa regionale<sup>20</sup>.

I ripetuti interventi della Corte<sup>21</sup> – come anche quest'ultimo che qui si commenta – hanno sancito in maniera certa come spetti allo Stato la potestà di individuare le figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, nonché formulare i principi fondamentali della materia, dai quali può svilupparsi la legislazione regionale di dettaglio. Come precisato dalla Consulta, «il nucleo della potestà statale si colloca» dunque «nella fase genetica di individuazione normativa della professione».

Lo stesso d.lgs. n. 30/2006 dispone, al II comma dell'art. 1, che «la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale» e, al I comma dell'art. 2, che «le Regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolino l'esercizio della professione».

Non vi è più alcun dubbio, quindi, come spetti allo Stato definire i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa<sup>22</sup> e come alle Regioni sia precluso istituire nuove professioni, albi professionali o imporre vincoli ulteriori rispetto a quelli statali per l'esercizio delle professioni individuate dallo Stato.

Tali assunti sono stati ampiamente motivati sulla base del fatto che in materia di professioni è necessario tutelare anzitutto «un valore unitario e non frazionabile» quale risulta essere quello «dell'affidamento del pubblico»<sup>23</sup>, cioè la «garanzia, per coloro che si rivolgono ad un professionista, che questi possiede le ne-

---

<sup>20</sup> Per una puntuale e critica analisi dell'immobilismo cui si è assistito in questi anni rispetto alla necessaria riforma organica delle professioni si veda A. POGGI, *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in *Le Reg.*, 2009, 359 ss.

<sup>21</sup> Cfr., in particolare, le sentenze della Corte costituzionale n. 353/2003; nn. 319, 355 e 459 del 2005; nn. 40, 153 e 449 del 2006; n. 57/2007; nn. 93, 222 e 428 del 2008; nn. 139, 271 e 328 del 2009; nn. 131 e 132 del 2010; 77/2011. Sul tema, per una disamina della giurisprudenza costituzionale, cfr. T. PONTELLO, *Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione "statalista" della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 1089 ss..

<sup>22</sup> Si veda, di recente, il d.P.R. n. 137 del 7 agosto 2012, di riforma degli ordinamenti professionali.

<sup>23</sup> Cfr. E. BINDI e M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in *Le Reg.*, 2006, 1322 e 1336.

cessarie cognizioni, attitudini e competenze tecniche». Inoltre la Corte, anche in conformità ai principi sanciti a livello comunitario, si è da sempre premurata che fossero garantiti la «libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità sul territorio nazionale ed il corretto funzionamento del mercato» e che fossero assicurate «ai consumatori finali migliori condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale»<sup>24</sup>.

Tali interessi richiedono pertanto una riserva statale di competenza, la quale, tuttavia, ha comportato l'assunzione, da parte della Corte costituzionale, di un eccessivo «protezionismo statale»<sup>25</sup> che ha inciso negativamente sulla nuova competenza legislativa attribuita alle Regioni<sup>26</sup>. In tutte le sentenze della Corte in materia di professioni è dato infatti riscontrare una posizione accentuatamente statalista, in quanto essa esclude possibili ambiti di intervento delle Regioni, se non per quanto concerne la «disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale»<sup>27</sup>.

Ad oggi, tuttavia, ancora non è chiaro sino a che punto la legislazione regionale possa spingersi in materia di «professioni» e, dunque, ciò di cui occorre prendere coscienza relativamente a tale ambito materiale – e ne dà conferma la sentenza in commento – è che nel dettare i principi fondamentali si giunge in realtà a «ritagliare» ed «escludere»<sup>28</sup> interi settori dalla materia, al-

<sup>24</sup> Si veda, in particolare, la sentenza n. 222 del 2008, considerato in diritto n. 3.

<sup>25</sup> Cfr. A. POGGI, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?* (in margine alla sent. 355/2005), in *Le Reg.*, 2006, 393.

<sup>26</sup> Sino alla riforma del 2001 le Regioni non avevano infatti alcuna competenza legislativa in materia di professioni, ad eccezione della competenza concorrente in materia di «istruzione artigianale e professionale».

<sup>27</sup> Cfr. sentenza n. 153 del 2006, considerato in diritto n. 2.2.

<sup>28</sup> Sul punto si vedano A. POGGI, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?* (in margine alla sent. 355/2005), cit., 391; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 353 del 2003 della Corte costituzionale*, in forum telematico della rivista Quaderni costituzionali; E. BINDI e M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, cit., 1339; M. MALO, *Turismo senza professioni regionali*, in *Le Reg.*, 2010, 666.

Particolarmente interessanti risultano inoltre le riflessioni di A. FERRARA, *I principi fondamentali in materia di professioni: lo stato dell'arte*, in *federalismi.it*, 11/2004, 3, il quale sottolinea come in questo modo si venga a realizzare «un sistema di concorrenza legislativa simile al modello tedesco: le Regioni potranno disciplinare le nuove professioni nel rispetto dei principi»

lontanando sempre più la possibilità per le Regioni di intervenire.

Anche con la sentenza n. 108 del 2012, infatti, la Corte costituzionale, pur rigettando il ricorso governativo, non ritiene che la normativa regionale impugnata rientri nella materia «professioni», bensì in quella della «formazione professionale». Una volta di più, quindi, la Corte sembra quasi escludere spazi di intervento per le Regioni nell'ambito materiale delle «professioni» e pare piuttosto, così come la dottrina più accorta aveva già posto in luce<sup>29</sup>, far coincidere questi con il contenuto della materia «formazione professionale».

Quanto a questa materia, essa, all'opposto delle «professioni», è stata oggetto di legislazione regionale, come precisa la Corte, «finanche anteriormente alla revisione del Titolo V»<sup>30</sup>. Con la riforma del 2001 è stata poi opportunamente attribuita alla competenza residuale delle Regioni e il suo nucleo, che la Corte riconosce essere «l'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro»<sup>31</sup>, non può dunque essere circoscritto o sottratto al legislatore regionale.

Tuttavia anch'essa non è scevra di problemi interpretativi, soprattutto successivamente alla riforma del 2001 e al nuovo riparto di competenze legislative che ne è conseguito<sup>32</sup>.

In primo luogo, pur residuando esplicitamente alla competenza del legislatore regionale, essa non può dirsi pienamente esclusi-

---

fissati dallo Stato «solo fino a quando e nella misura in cui lo Stato non riterrà opportuno» intervenire.

<sup>29</sup> Cfr. A. POGGI, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso? (in margine alla sent. 355/2005)*, cit., 396.

<sup>30</sup> Considerato in diritto n. 4 della sent. 108/2012.

Oltre a quanto previsto dalla legge n. 845 del 21 dicembre 1978 (Legge quadro in materia di formazione professionale), si consideri che già l'art. 143 del d. lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 prevedeva il conferimento alle Regioni di «tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia "formazione professionale", salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato».

<sup>31</sup> Considerato in diritto n. 5 della sentenza n. 372 del 1989 e considerato in diritto n. 4 della sentenza n. 108 del 2012.

<sup>32</sup> Cfr. L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Milano, Giuffrè, 2004, 274, la quale sottolinea come «il vero nodo da sciogliere» in relazione alla formazione professionale «è stata e continua ad essere la nozione della materia stessa la quale, a causa delle diverse denominazioni che le sono state attribuite dai legislatori nel corso del tempo, è venuta ad assumere significati anche molto dissimili tra di loro con effetti tutt'altro che trascurabili».

va delle Regioni, in quanto è comunque soggetta ai «livelli essenziali delle prestazioni», la cui determinazione, come noto, spetta allo Stato ai sensi dell'art. 117, II comma, lett. m). Inoltre, poiché tale materia è definita dalla Costituzione (art. 117, III co.) come «istruzione e formazione professionale», si ritiene che debba quantomeno essere vincolata anche alle «norme generali sull'istruzione» di cui alla lett. n) del medesimo articolo<sup>33</sup>. Allo stesso tempo la competenza residuale di cui sono titolari le Regioni richiederebbe il trasferimento ad esse degli istituti professionali di Stato, ma ancora non si è compiuto alcun passo in questa direzione, con la conseguenza che si ha una tendenziale uniformità sul territorio nazionale, a scapito di una possibile, e forse auspicata, differenziazione in quest'ambito materiale.

In secondo luogo, la «formazione professionale» è senza dubbio strettamente correlata con i settori e le politiche relativi all'attività produttiva, al sostegno alle imprese, al mercato del lavoro e alle professioni<sup>34</sup>. Inevitabile, dunque, che pur trattandosi di materia di competenza residuale regionale essa debba rapportarsi con – e ne sia quindi in parte limitata da – le competenze spettanti anche allo Stato negli ambiti materiali summenzionati.

Tuttavia, a differenza della materia delle «professioni», in relazione alla «formazione professionale» la Corte costituzionale non sempre ha avuto una propensione accentuatamente statalista e uniformante, ma ha invece saputo anche valorizzare gli elementi di differenziazione che talune Regioni hanno tentato di introdurre in questi anni<sup>35</sup>. Significativa, in tal senso, è la stessa sentenza n.

---

<sup>33</sup> Sul punto si veda A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *federalismi.it*, 3/2004, 6 ss., la quale pone in evidenza come «o la formazione professionale regionale rimane quella che era in precedenza (il modello dei diplomi triennali) e ad essa si affianca la formazione compresa nel sistema nazionale di istruzione ovvero essa viene inglobata nel sistema nazionale di istruzione (con le relative scuole)». Qualora tuttavia venisse intesa in quest'ultimo senso, essa verrebbe «per molta parte uniformata all'istruzione *tout court*».

<sup>34</sup> Vd. A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e Comunità nazionale*, cit., 29; F. ROSA, *La differenziazione regionale in materia di politiche del lavoro*, in *Rassegna online di Astrid*, n. 139 (numero 12/2011).

<sup>35</sup> Per una disamina della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di «formazione professionale», cfr. E. GIANFRANCESCO e G. PERNICIARO, *Le Regioni e la materia dell'istruzione tra uniformità e differenziazione. Una breve analisi di ciò che (non) poteva essere e non è*

108 del 2012, nella quale la Corte riconosce la competenza della Regione Toscana nel programmare e rendere obbligatoria un'offerta formativa professionalizzante, assecondando e valorizzando così una precisa caratterizzazione territoriale del lavoro.

### 3. Considerazioni conclusive

La Corte costituzionale con la sentenza n. 108 del 2012 respinge, con motivate ragioni, la censura governativa che pretendeva di vedere in una disciplina regionale l'istituzione di un vincolo per l'esercizio di una figura professionale, laddove invece si limitava a regolamentare un percorso di formazione professionale obbligatorio. In modo irreprensibile, dunque, la Corte ha respinto le istanze dello Stato, salvaguardando gli ambiti di competenza residuale delle Regioni e inquadrando correttamente la normativa sottoposta al proprio giudizio all'interno dell'art. 117 Cost. novellato.

Il caso sottoposto al giudizio della Corte è peraltro particolarmente interessante in quanto ha permesso di soffermarsi su due materie, «professioni» e «formazione professionale», che risultano funzionalmente tra loro 'intrecciate'. Dall'analisi compiuta si è potuto rilevare come in realtà, pur appartenendo la prima, alla competenza legislativa concorrente e, la seconda, a quella residuale, gli spazi di possibile intervento regionale sono davvero esigui.

La competenza delle Regioni in materia di «professioni» pare infatti, ad oggi, di difficile applicazione, tanto più che nella prassi tutti i tentativi di intervento in senso 'differenziatore' delle Regioni sono stati respinti dalla Corte costituzionale a seguito di ricorso governativo<sup>36</sup>. Anche nella sentenza n. 108 del 2012, in sostanza, vi è la conferma dell'assunzione di una posizione 'escludente' da parte del legislatore nazionale, prima, e della Corte costituzionale, poi, nei confronti della potestà legislativa regionale. Entrambi tendono infatti a ritenere che quest'ambito materiale sia prevalen-

---

stato, in *Rassegna online di Astrid*, n. 149 (numero 22/2011).

<sup>36</sup> Sul punto cfr. G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Reg.*, 2011, 245, il quale pone in luce come questa 'nuova' materia regionale sia rimasta, «ramo secco».

temente suscettibile di incidere su interessi costituzionalmente protetti e che richiedono una tutela uniforme sul territorio. Ci si trova pertanto di fronte ad una situazione in cui, anziché giungere all'approvazione di una riforma organica delle professioni a livello statale, si assiste ad un progressivo 'ritaglio' della materia a favore dello Stato, spesso in conseguenza di interventi da parte di Regioni più 'attive'.

Quanto poi alla materia della «formazione professionale», essa rappresenta una di quelle 'etichette' del nuovo art. 117 Cost. che pongono tipicamente problemi di definizione e delimitazione, che originano 'intrecci' funzionali con altre materie – prima fra tutte quella dell'istruzione – e, non ultimo, che richiedono un necessario e preventivo intervento dello Stato affinché la competenza regionale possa pienamente esplicarsi.

È dunque possibile concludere con alcune ulteriori considerazioni di più ampio respiro.

In primo luogo, per quanto la riforma del 2001 abbia espunto dal testo costituzionale il riferimento esplicito al limite, per la legislazione regionale, dell'interesse nazionale, la prassi, la giurisprudenza e la dottrina hanno dimostrato, all'opposto, che tale interesse continua a persistere, implicitamente, nelle competenze riservate allo Stato<sup>37</sup>, nonché in alcuni degli ambiti materiali di competenza regionale. Esso, come correttamente osservato, si è infatti «puntualmente riprodotto in diverse forme come elemento

---

<sup>37</sup> Vi è anche chi sostiene che, pur essendo scomparso dal dato testuale della Costituzione, l'interesse nazionale sia implicito nell'art. 5 Cost., a sostegno dei poteri sostitutivi dello Stato di cui all'art. 120 Cost. e, infine, quale esigenza logica del sistema (M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 1, 12).

Altri ritiene invece che, nonostante l'assenza di una previsione costituzionale esplicita, l'interesse nazionale debba continuare ad essere tutelato dallo Stato, in quanto l'individuazione di interessi nazionali risulta essere un'operazione «squisitamente politica» e, dunque, appartenente al Parlamento. Al tempo stesso, però, alla Corte continuerà a spettare il compito di collaborare con il Parlamento nel determinare gli interessi nazionali, perseverando nella propria opera di controllo dei titoli che giustificano l'intervento statale (R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quad. Cost.*, 2002, 86 ss.; ID., *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in *Le Reg.*, 2006, 481).

Più di recente, cfr. A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Reg.*, 2011, 559; S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, ivi, 565 ss.



di riparto dei poteri legislativi»<sup>38</sup> e ha comportato un sostanziale depauperamento degli ambiti di legislazione regionale, che risultano così soggetti alla legislazione statale.

In secondo luogo l'applicazione concreta del nuovo riparto di competenze legislative e l'ampia opera interpretativa della Corte costituzionale dimostrano come per interi settori della realtà vi sia un ineludibile concorso di differenti materie 'governate' da potestà legislative di rango diverso. In tutte queste ipotesi, peraltro, la Corte tende ad utilizzare il criterio della prevalenza<sup>39</sup> per risolvere tali 'antinomie' e – occorre precisare – il più delle volte a prevalere è la competenza statale su quella regionale.

Una terza e conclusiva considerazione preme allora porre all'attenzione.

La riforma del 2001 ha comportato innegabilmente, rispetto al passato, una radicale modifica e una differente prospettiva per quanto concerne le autonomie territoriali. Di fronte all'indubbio permanere nell'ordinamento del limite dell'interesse nazionale, peraltro, si condivide la posizione di coloro che ritengono che tale interesse non possa più essere assunto e fatto valere come limite generale della legislazione regionale e, in particolare, essere individuato unilateralmente dallo Stato. Esso deve piuttosto emergere attraverso meccanismi di collaborazione con le Regioni<sup>40</sup>.

Anche negli ordinamenti più propriamente federali, in cui i rapporti tra Stato centrale e Stati membri erano inizialmente fondati su di un sistema dualista e in cui il riparto delle relative competenze si fondava sul principio di separazione delle rispettive sfere di competenza, si è infatti progressivamente assistito all'emergere di una impostazione collaborativa dei rapporti tra Stato federa-

---

<sup>38</sup> Cfr. G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, cit., 242.

Sul punto si veda, inoltre, F. BENELLI, *Materie statali e materie regionali: ambiti, tipi e relazioni*, in *Le Reg.*, 201, 251 ss.

<sup>39</sup> Cfr. S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Reg.*, 2011, 365 ss.

<sup>40</sup> G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1251; ID., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, cit., 422; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, cit., 194; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, 2001, 1219 ss.; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Reg.*, 2006, 933 ss.

le e Stati membri<sup>41</sup>, in particolare in relazione all'esercizio congiunto delle rispettive competenze. La leale collaborazione è così divenuta anche per questi ordinamenti federali «elemento caratteristico» e «cornice di riferimento»<sup>42</sup> per l'esercizio delle competenze dello Stato centrale e degli Stati membri.

Pertanto delle due l'una. O si decide seriamente, una volta per tutte, di applicare ai rapporti tra Stato e autonomie territoriali e, in particolare, al 'nuovo' riparto di competenze legislative, tale principio, di cui peraltro tutto il Titolo V della Costituzione è pervaso<sup>43</sup>, oppure ci si deve rassegnare al fatto che molte materie di competenza regionale – come quelle di cui tratta la sentenza in commento – non siano altro che «contenitori da riempire», piuttosto che «contenuti idonei a riversarsi sull'ordinamento»<sup>44</sup>. Contenitori, peraltro, che sono in buona parte già stati ridotti e delimitati dall'intervento del legislatore statale e in cui, quindi, ben poco spazio resta a disposizione delle Regioni. Se dunque non si vuole assistere ad una 'sconfitta' del modello ordinamentale che il legislatore costituzionale ha voluto disegnare nel 2001, la strada da percorrere non può che essere la prima.

Altra questione, anch'essa altrettanto delicata e sulla quale peraltro non è dato qui soffermarsi ulteriormente, è poi quella di riu-

---

<sup>41</sup> In particolare la dottrina ha ritenuto che l'origine dell'evoluzione in senso cooperativo degli ordinamenti federali fosse da rintracciare nell'affermarsi dello Stato sociale. Per una analisi più approfondita delle interconnessioni tra la nascita dello Stato sociale e l'affermarsi del federalismo c.d. cooperativo, cfr., fra i molti, A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Reg.*, 1983, 43 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 849 ss.; G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Digesto, Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1991, vol. VI, 282 ss.

<sup>42</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., 851, il quale ha anche posto in rilievo come l'esigenza di una leale collaborazione fra Stato federale e Stati membri sia «connaturata all'essenza stessa dello Stato federale».

<sup>43</sup> Il principio di leale collaborazione, molto suggestivamente, è stato infatti definito da altri il «grasso che fa scorrere gli ingranaggi» del nuovo Titolo V (R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2001, 11). Sul punto si veda anche, più di recente, S. PARISI, *La competenza residuale*, cit., 375 e 376, la quale sottolinea come il legislatore di revisione mirasse a «riformare il sistema implementando l'autonomia regionale e favorendo un'agere collaborativo nei rapporti tra livelli di governo».

Sul principio di leale collaborazione sia consentito rinviare, più in generale, a C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, *passim*.

<sup>44</sup> F. BENELLI, *Materie statali e materie regionali: ambiti, tipi e relazioni*, ivi, 256.

scire a definire il tipo di collaborazione che si vuole impostare e, non ultimo, quali sedi e strumenti ne consentano una piena attuazione. Sono anni, ormai, che si continua a discutere sulla possibilità di istituire una seconda Camera federale o delle Regioni, oppure di attuare l'art. 11 della I. cost. n. 3 del 2001 che prevede l'integrazione con rappresentanti regionali e locali della Commissione bicamerale per le questioni regionali o, ancora, di ristrutturare il sistema delle Conferenze. Tuttavia, come è stato fatto autorevolmente notare<sup>45</sup>, per ciascuna soluzione sarebbe quasi come rischiare di aprire un 'vaso di Pandora' nel già intricato scenario della rappresentanza territoriale, portando alla luce i molti "mali" che continuano ad affliggere il nostro Paese.

---

<sup>45</sup> Cfr., a proposito della integrazione della c.d. Bicameralina, R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, cit., 933.